

Tätigkeitsbericht
2005



Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsrätinnen und Kantonsräte

Gemäss § 87 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) erstatte ich Ihnen den nachstehenden Bericht über meine Tätigkeit im Jahre 2005.

Zürich, den 8. Juni 2006

**Der Ombudsmann des Kantons Zürich
Markus Kägi-Steiner**

Inhaltsverzeichnis

4	Dank Personelles
5	Vermischtes
6	Unser Leitbild
7	Erleichterungen beim Ausfüllen der Steuererklärung
8	Steuern zahlen leicht gemacht
12	Geschäftsübersicht
14	Fallbeispiele
32	Adresse und Impressum

Dank

Meinen Mitarbeiterinnen Frau Dr. H. Wormser, Frau St. Zöbeli, Frau E. Behrens und Frau H. Hitz sowie meinem Mitarbeiter Herr lic.iur. S. Gerber danke ich für ihren grossen Einsatz im Berichtsjahr. Ebenso danke ich meiner "Ersatzperson" Dorothee Jaun, die sich schnell in unser Team eingelebt hat für ihren unkomplizierten, innovativen und fachkundigen Beistand während der Zeit, in der sie ihre Stellvertretungsfunktionen ausgeübt hat.

Ein nicht geringerer Dank für ihr grosses Engagement geht an die rund 36 000 Frauen und Männer, die für den Kanton Zürich arbeiten. Dass bei so vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern interne und externe Probleme auftreten können, ist verständlich. Wichtig für den neutralen Ombudsmann ist in diesem Zusammenhang das "Wie", mit dem diese Probleme bereinigt werden.

Meinen Amtskollegen Franz Bloch (Basel-Land), Andreas Nabholz (Basel-Stadt), Mario Flückiger (Stadt Bern), Dr. Karl Stengel (Winterthur), Dr. Claudia Kaufmann (Stadt Zürich), Beat Gsell (Zug) und Véronique Jobin (Waadt) danke ich für die konstruktive Zusammenarbeit während des vergangenen Jahres.

4

Personelles

Bestand der Institution Ombudsmann am 31.12.2005

Ombudsmann:	Markus Kägi-Steiner, Inh. Zürcher Notarpatent, Niederglatt
Stellvertreterin:	Veronika Staudacher-Kohler, lic.oec., Zürich (bis 31.3.2005) Dorothee Jaun, lic.iur., Rechtsanwältin, Fällanden (ab 30.5.2005)
Juristische Sekretärin:	Helen Wormser, Dr. phil. et lic.iur., Russikon
Juristischer Sekretär:	Simon Gerber, lic.iur., Rechtsanwalt, Zürich
Kanzleisekretärinnen:	Stephanie Zöbeli, Rüschlikon Elisabeth Behrens-Räber, Feldmeilen Hewig Hitz, Zürich

Beanspruchte Stelleneinheiten: Juristisches Sekretariat 1,5; Kanzlei 1,3

Rekordjahr!

Mit 711 neu eingegangenen und registrierten Fällen wurde der bisherige "Jahresrekord" von 2003 (mit 704 Fällen) übertroffen. Der Arbeitsumfang erwies sich dementsprechend in diesem Berichtsjahr mehr als hoch und zusätzlich überaus arbeitsintensiv. Die Anzahl der eingegangenen Fälle widerspiegelt nur den "numerischen Trend", sagt jedoch nichts über die Arbeitsintensität bzw. den Schwierigkeitsgrad der behandelten Beschwerden aus. Die Bearbeitung von äusserst komplexen Fällen schliesslich war sehr aufwändig und forderte das gesamte Ombudsteam in hohem Masse.

Kontakte

Die Aktivitäten des Ombudsmanns entsprachen auch im Berichtsjahr den bisherigen Usancen. In- und ausländische Kontakte wurden gepflegt und Anfragen aus der ganzen Welt bezüglich der Organisation der Institution "Ombudsperson im Kanton Zürich" beantwortet. Auch Einladungen zu Vorträgen oder Diskussionsveranstaltungen wurde gefolgt.

Europäisches Ombudsmanninstitut

Am 21.1.2005 wurde der Unterzeichnende zum Präsidenten des Europäischen Ombudsmanninstitutes mit Sitz in Innsbruck gewählt. Diese Wahl an die Spitze einer europaweiten Organisation darf die Schweiz in besonderem Masse als Anerkennung der international beachteten kantonalzürcherischen Ombudseinrichtung werten.

Weiterbildung

Das Ombudsteam traf sich zu einer Weiterbildung am 25./26.5.2005 auf dem Weissenstein/SO, u. a. auch zwecks Erarbeitens des neuen Leitbildes (s. Seite 6).

Am 30.6.2005 fand ein Gedankenaustausch zwischen der Führungsspitze der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich und dem Ombudsteam statt. Ziel dieser Zusammenkunft war, die gegenseitigen Geschäftsabläufe verständlich zu machen und zu optimieren.

Die "Alpenländer-Ombudsleute" trafen sich am 30.9.-2.10.2005 in Schloss Hofen bei Bregenz, zum Thema "Was ist erfolgreiche Ombudstätigkeit und wie überprüfen wir Erfolg und Qualität unserer Tätigkeit?". Kolleginnen und Kollegen aus Österreich, Italien und der Schweiz diskutierten an diesem Seminar über die hohen Qualitätsansprüche an ihre beruflichen Tätigkeit.

Website

Unsere per 1.1.2006 neu gestaltete bzw. aufgeschaltete Website im Internet unter www.ombudsmann.zh.ch findet immer wieder gute Beachtung. 2005 wurden pro Monat durchschnittlich über 2100 Anwendersitzungen aus dem In- und Ausland registriert.

Unser Leitbild

Präambel

- Unser Ziel ist es, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat zu stärken und die Glaubwürdigkeit der Behörden zu fördern. Wir unterstützen diese in ihrem kundenorientierten und transparenten Handeln. Dem Bürger sind wir diesbezüglich ein kompetenter Ansprechpartner.

Wer sind wir?

- Wir sind ein engagiertes interdisziplinär qualifiziertes Team.

Was tun wir?

- Wir kontrollieren für Sie, ob die Verwaltungsbehörden in Ihrer Angelegenheit nach Recht und Billigkeit verfahren.
- Im Konfliktfall vermitteln wir zwischen Ihnen und den Verwaltungsbehörden.
- Unser Ziel ist es, unnötige Prozesse zu verhindern, um damit Ihnen und dem Staat Kosten zu ersparen.

6

Wie arbeiten wir?

- Wir arbeiten unabhängig!
- Wir arbeiten lösungsorientiert!
- Wir prüfen Ihr Anliegen unvoreingenommen und gewähren allen Parteien gleichermaßen Gehör.
- Wir sind für Sie einfach erreichbar, mündlich oder schriftlich.
- Wir bearbeiten Ihr Anliegen raschmöglichst und leiten die notwendigen Abklärungen unverzüglich ein.
- Wir unterstehen dem Amtsgeheimnis und dem Datenschutz.

Vision

- Als Vision sehen wir eine stete Optimierung von Rechtmässigkeit und Fairness im gegenseitigen Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung.

Erleichterungen beim Ausfüllen der Steuererklärung

Die Ombudsstelle ist immer wieder mit Bürgern konfrontiert, die – sei es wegen ihrer Unachtsamkeit oder im Zeitpunkt einer erheblichen persönlichen Konfliktsituation – im Zusammenhang mit ihrer Steuererklärung in eine Lage kommen, wo sie keinen Ausweg mehr sehen. Es fliessen Tränen, es folgen Suiziddrohungen ganzer Familien oder man hat mit Depressionen zu kämpfen, weil die Steuerbelastung keine Zukunftsperspektive mehr erlaubt. Der Ombudsmann kann in diesen Situationen oft nicht mehr helfen, denn wenn der Bürger an ihn gelangt, sind die Steuerbescheide meist rechtskräftig. Dabei handelt es sich um Steuerbescheide, welche die finanzielle Lage der betroffenen Bürger mangels Steuererklärung nicht korrekt erfassen und diese dadurch in grosse finanzielle Nöte bringen.

Immer wieder stellt sich die Frage, warum jemand in solch eine Lage gerät. Dabei fällt auf, dass es entweder junge Bürger sind, die zu wenig Erfahrung und auch zu wenig Interessen an ihren Pflichten zeigen, oder – viel häufiger – Personen, die in belastenden Situationen stehen und mit all ihren Pflichten überfordert sind. Im Vordergrund stehen Scheidungen, vorgekommen sind jedoch auch Pflichtvernachlässigungen im Zusammenhang mit Geburten, Suchtverhalten, Phobien usw. . Damit stellt sich immer wieder die Frage, wie kann man solchen Situationen seitens des Staates vorbeugen und zugunsten der Bürger vereinfachte Modelle entwickeln, die seine korrekte steuerliche Erfassung ermöglichen.

Nebst diesem sozialen Aspekt ist festzustellen, dass in den letzten Jahren die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) auch im Steuerwesen Aufwind erhalten haben, im Kanton Zürich etwa mit der Website des Kantonalen Steueramtes als umfassendes Informationsportal (www.steuern.ch), verbunden mit der Möglichkeit, die nötige Software zum Ausfüllen der Steuererklärung von dort direkt auf dem eigenen PC zu installieren (Private Tax). Wenn auch zu beachten ist, dass noch längst nicht alle steuerpflichtigen Bürgerinnen und Bürger Zugriff auf solche IKT haben oder über die nötigen Anwenderkenntnisse verfügen, erleichtern die IKT-Technologien dennoch die gesetzliche Mitwirkungspflichten der Steuerpflichtigen – auch im Sinne eines Service Public – enorm.

In Anbetracht der Mühe, die es jeden Bürger kostet, jährlich eine Steuererklärung zu erstellen, sowie angesichts der finanziellen Notlagen, die im Ergebnis vorliegen können, ist seitens der Ombudsstelle die Frage berechtigt, ob es Modelle gibt, welche die steuerliche Deklaration vereinfachen und das Zahlen von Steuern erleichtern? Lesen Sie dazu den nachfolgenden Bericht von Lukas Summermatter und Michèle Kathriner (PricewaterhouseCoopers AG, Bern/Zürich).

Steuern zahlen leicht gemacht

von Lukas Summermatter und Michèle Kathriner¹

Alljährlich werden die Steuerpflichtigen von den Steuerbehörden aufgefordert, ihre Steuererklärung einzureichen. Meist geschieht dies durch die Zusendung eines dicken Couverts, gefüllt mit einer Wegleitung, allerlei Formularen und Merkblättern. Trotz grossen Anstrengungen der Steuerbehörden zur Vereinfachung der Steuerformulare und zur Entwicklung verständlicher Wegleitungen ist der Steuerveranlagungs- und -bezugsprozess für Behörden und Steuerpflichtige nach wie vor mit grossem administrativem Aufwand verbunden.

Die rasante Entwicklung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in den letzten Jahren, kombiniert mit der Verbreitung dieser Technologien in breiten Bevölkerungsschichten, hat das Potenzial zur Verbesserung dieser Situation geschaffen. Die neuen Technologien können den Steuerpflichtigen auf vielfältige Art und Weise beim Ausfüllen der Steuererklärung und Begleichen der Steuerschuld unterstützen.

Dieser Artikel zeigt Einsatzmöglichkeiten neuer Technologien auf und untermauert deren Potenzial mit konkreten Beispielen. Es werden Ansätze erörtert, die es dem Steuerzahler erleichtern sollen, seiner Mitwirkungspflicht im Steuerprozess besser nachzukommen. Nicht betrachtet wird das Steuersystem an und für sich. Das heisst, es werden weder Vor- und Nachteile einer Flat Tax noch diejenigen eines harmonisierten Steuersystems in der Schweiz diskutiert. Auf eine Diskussion der notwendigen Sicherheitsmassnahmen und Anforderungen des Datenschutzes wird an dieser Stelle ebenfalls verzichtet.

Massgeschneiderte Serviceangebote

Die hier betrachteten Dienstleistungen zur Vereinfachung der Steuerpflicht werden im eng-

lischsprachigen Raum unter dem Stichwort "Taxpayer Services" (dt. Dienstleistungen für Steuerzahler) zusammengefasst. Taxpayer Services haben einen Einfluss darauf, wie der Steuerzahler seinen Pflichten gegenüber den Steuerbehörden nachkommen kann. Der Begriff "Taxpayer Services" in diesem Sinn soll und wird als "kundenorientierte" Leistungen der Steuerbehörden verstanden. Sie beeinflussen nicht die eigentliche Leistung der Steuerbehörde, sondern die Art und Weise wie die Leistung erbracht wird, also die Servicequalität.

Die neuen Technologien ermöglichen es, standardisierte Dienstleistungsmodulare zu unterschiedlichen Serviceangeboten zu bündeln. Dies gilt auch bei Dienstleistungen für Steuerzahler (Taxpayer Services). Die Dienstleistungsmodulare werden je nach Steuersegment in massgeschneiderten Serviceangeboten zusammengefasst. Um dies zu realisieren werden fundierte Kenntnisse über die Struktur der Steuerpflichtigen benötigt.

Vielfältiger Nutzen

Entlang des Steuerveranlagungs- und -bezugsprozesses existiert eine ganze Palette von möglichen Serviceangeboten. Nachfolgend sind einige Dienstleistungen beschrieben, welche für den Steuerpflichtigen vielfältigen Nutzen bringen.

Der Steuerprozess beginnt für den Steuerpflichtigen in der Regel mit dem Zusenden der Steuerformulare. In verschiedenen Ländern wird den Steuerpflichtigen eine bereits weitgehend vorausgefüllte Steuererklärung zugestellt. Das heisst, Informationen wie Lohn, Leistungen von

¹ Dr.oec. Lukas Summermatter und Michèle Kathriner, lic.rer.publ. HSG., Beratung öffentliche Dienstleistungen, PricewaterhouseCoopers AG, Bern/Zürich

Sozialversicherungen, Liegenschaften und familiäre Verhältnisse und die damit zusammenhängenden relevanten Abzüge sind in der Steuererklärung bereits vorgedruckt. Frankreich hat dieses Jahr rund 29 Millionen vorausgefüllte Steuererklärungen versandt.² Der Steuerpflichtige bevollmächtigt dazu beispielsweise seinen Arbeitgeber und die Bank, die steuerrelevanten Informationen direkt an die entsprechenden Steuerbehörden zu senden. Die Behörden füllen die Informationen vorangehend in die Steuererklärung ein und senden diese dem Steuerpflichtigen zur Korrektur bzw. Bestätigung zu. Ein Grossteil der Steuerpflichtigen müsste so nur noch kleine Ergänzungen oder Änderungen an der Steuererklärung vornehmen.

Während des Ausfüllens der Steuererklärung durch den Steuerpflichtigen tauchen oft Fragen auf. Diese können per E-Mail oder Telefon den Steuerbehörden gestellt werden. Bei grösseren Organisationen werden Telefonauskünfte oft in Call-Centern organisiert. Die Call-Center-Mitarbeiter werden meist durch neue Technologien bei ihrer Arbeit unterstützt. Immer häufiger finden Steuerpflichtige Antworten auf ihre Fragen auf der Website der Steuerbehörde in der Rubrik "Häufig gestellte Fragen, FAQ". Diese Websites entwickeln sich zunehmend zu umfassenden Wissensportalen, über welche von Bewertungstabellen für Wertschriften bis hin zu Tipps zum Steuersparen alles gefunden werden kann.

Das eigentliche Ausfüllen der Steuererklärung kann den Steuerpflichtigen auf mehrere Arten erleichtert werden. Einfache Varianten sind elektronische Formulare, bei welchen bestimmte Berechnungen und Funktionen (z.B. die automatische Eintragung der möglichen Abzüge) hinterlegt sind. Die Formulare können entweder elektronisch an die Steuerbehörden übermittelt

werden oder sie werden ausgedruckt und auf dem Postweg der Steuerverwaltung zugestellt. Bei der zweiten Variante sind die Steuerdaten meist auf der Steuererklärung codiert (z.B. mittels Barcode) und können so durch die Behörden eingescannt werden.

Komplexer sind Steueranwendungen, welche nicht einfach die bisherigen Formulare elektronisch abbilden, sondern den Steuerpflichtigen durch Fragen und Antworten intelligent durch die Steuererklärung begleiten. Die Steueranwendungen werden entweder über einen Webbrowser aufgerufen und bedient, oder aber als Software von einer CD-ROM oder aus dem Internet (z.B. Kanton Zürich mit seiner "Private Tax" Lösung) auf dem Computer zu Hause installiert.

Webbasierte Steueranwendungen können in umfassende Steuerportale integriert werden. Über diese Portale kann der gesamte Datenverkehr mit den Steuerbehörden online abgewickelt werden. Das heisst, vom Ausfüllen der Steuererklärung über die Einreichung der Steuerdaten, Zahlungen und Rückerstattungen bis hin zum Zugriff auf alte Veranlagungen und Rechnungen erfolgt alles auf elektronischem Weg.

Werden vom Steuerzahler nur sehr wenige Angaben benötigt, können Steuererklärungen über das Telefon ausgefüllt werden. Der Steuerpflichtige telefoniert mit einem virtuellen Call-Agent. Dieser fordert ihn durch gezielte Fragen auf, seine Steuerdaten per Telefontastatur ins System einzutragen.

Neben dem Aufbau dieser Dienstleistungen wird in die Optimierung der Rahmenbedingungen des Steuerverfahrens investiert. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen unter anderem die verständliche und verlässliche Beantwortung von Anfragen (per E-Mail, Post oder Telefon) und ein funktionierendes Beschwerde-Management, welches zahlreiche Hinweise auf Verbesserungspotenziale liefern kann.

² *Le Figaro vom 25. April 2006*

Umsetzungsbeispiele

Wie weit die Steuerbehörden mit der Entwicklung von elektronischen Dienstleistungsangeboten für eine erleichterte Erfüllung der Steuerpflicht sind, zeigt die im Jahr 2005 vorgelegte Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)³. Gemäss dieser Studie haben die OECD-Mitgliedstaaten seit 2000 grosse Fortschritte erzielt. Einige nennenswerte Entwicklungen sind nachfolgend ausgeführt.

- Alle der 31 beteiligten Länder haben ihre Internetseiten inhaltlich, funktional und graphisch verbessert und damit die Benutzerfreundlichkeit massiv erhöht. Ein Grossteil setzt das Internet nicht mehr nur zur Informationsverbreitung ein, sondern bietet Transaktionen an. In vielen Ländern haben sich die Websites zu substantiellen Medien für die Informationsbeschaffung und Transaktionsleistungen entwickelt. (vgl. Box 1).

Box 1: Information und Hilfe über das Internet in Italien

" Das Internet ist ein mächtiges Instrument, das von den italienischen Steuerbehörden einerseits genutzt werden kann um in einen engeren Kontakt mit den Steuerpflichtigen zu treten und sie andererseits verpflichtet Online-Dienstleistungen zu entwickeln. Zusätzlich zur reinen Informationsbeschaffung ermöglicht das Internet den Steuerpflichtigen von zu Hause aus Transaktionen wie Einreichung der Steuererklärungsfor-

mulare, Zahlung von Steuern und Registrierung von Verträgen vorzunehmen - und dies alles mit einem einzigen Knopfdruck. Eine besondere Einrichtung ist der "Steuer-Briefkasten". Dieser ermöglicht es Steuerzahlern den Stand ihrer Steuerpositionen zu überprüfen. Zudem können Steuerzahler über den Webservice der italienischen Steuerbehörden Informationen anfordern. Das Kontakt Center bestätigt automatisch den Empfang, gibt Hilfestellung wenn die Zustellung misslingt und beliefert die Steuerzahlenden mit den benötigten Antworten."

Quelle: Italian Revenue Services - 2003 Guide

- In Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und neu auch Frankreich werden vorausgefüllte Steuererklärungen versendet. Die Mehrheit der privaten Steuerzahler erhält in diesen Ländern eine mit Hilfe von bereits bekannten Einkommensdaten und Daten von Dritten (Banken, Arbeitgebern etc.) vorausgefüllte Steuererklärung. In Norwegen können die Steuerpflichtigen die Richtigkeit dieser Angaben innerhalb von drei Wochen per SMS, Telefon, Internet oder Papier bestätigen, wobei die zwei ersten Methoden nur verwendet werden können, wenn keine Änderungen anzubringen sind.
- Ein Beispiel für den Erfolg von innovativen und segmentspezifischen Serviceangeboten ist das von den australischen Steuerbehörden aufgebaute Portal für Steuerexperten und grosse Unternehmungen (vgl. Box 2). Der Erfolg zeigt sich unter anderem daran, dass das Portal das Telefon als Hauptinteraktionskanal zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbehörden verdrängt hat. Der Aufbau von ähnlichen Portalen für spezifische Steuersegmente ist auch in zahlreichen anderen Ländern geplant.

³ OECD Organisation for Economic Co-Operation and Development, Forum on tax administration, Survey of Trends in Taxpayer Service Delivery using New Technologies.

Box 2: Web-Portale für Unternehmen (Business Portal) und Steuerberater (Tax Agent Portal) der australischen Steuerbehörden (ATO)

Hintergrund: Die australische Regierung führte 2000 eine Steuerreform ein. Darauf hin initiierte die Steuerbehörde ein Programm namens "Listening to Community". Mit Hilfe des Programms sollte herausgefunden werden, welche Auswirkungen das Steuersystem in der Bevölkerung hatte, wie es aufgenommen wurde und in welchen Bereichen Verbesserungen nötig waren um es zu vereinfachen, zu verbilligen und zu personalisieren.

Erstes Portal: Aufgrund der Rückmeldungen startete ATO das erste Steuerberater-Portal im Oktober 2002. Die Steuerberater erhielten Zugang zu Listen ihrer Kunden, zu Zahlungsfristen und sie bekamen allgemeine Informationen rund um das Thema Steuern.

Im Dezember 2003 hatten die Steuerberater bereits Zugriff zu den einzelnen Kundenkonten mit allen Transaktionen. Des Weiteren war es möglich, Registrierungsdaten (Bankverbindung, Adresse etc.) direkt zu ändern. Zudem erhielt man über das Portal einen Echtzeit-Zugang zum Kernsystem der ATO. Somit konnte jede getätigte Transaktion sofort überprüft werden.

Business Portal: Dieses Portal wurde im März 2004 implementiert und ist für alle registrierten australischen Unternehmen zugänglich. Die Unternehmen können über das Portal sowohl ihr Konto und Registrierungsdaten einsehen als auch um Rückvergütungen ersuchen, Transaktionen zwischen den ATO Konten durchführen, ihre Registrationsdaten anpassen und

Vergütungen auf verfügbaren Guthaben beantragen.

Quelle: Tax Agent and Business Portal Discussion Paper - ATO (Version 1, October 2004)

- Elektronische Steuererklärungen für Unternehmen werden heute in 21 von 30 Ländern angeboten. Um die Nutzung der elektronischen Steuererklärungen zu erhöhen, wurde diese für bestimmte Steuerpflichtige inzwischen obligatorisch (z.B. Mexiko seit 2003: alle Unternehmen; Österreich seit 2004: alle Unternehmen mit Internetzugang und einem Umsatz > 100'000 Euro; Niederlande seit 2005: alle Unternehmen mit Computer).

Ausblick

Die Steuerverwaltungen verbessern ihr Serviceangebot für die Steuerpflichtigen laufend. Im Vordergrund der Bestrebungen stehen dabei zwei Bereiche. Einerseits der Aufbau von neuen, insbesondere webbasierten Dienstleistungen, und andererseits die segmentspezifische Bündelung dieser Dienstleistungen. Zukünftig wird es wesentlich sein, diese beiden Entwicklungen optimal aufeinander abzustimmen. Eine besondere Herausforderung stellt dabei der richtige Mix von Informations-, Kommunikations- und Transaktionskanälen (Austausch über E-Mail, Internet, persönliche Treffen, Telefon etc.) für das jeweilige Segment von Steuerpflichtigen dar, um diesen "massgeschneiderte" Serviceangebote anbieten zu können.

2005:

sind 711 neue Fälle eingegangen
 sind 734 Fälle abgeschlossen worden
 sind 91 Fälle pendent (Ende Jahr)

Vorgehen bei Erledigung:

- 734 Total erledigt, davon
- 441 von der Verwaltung eingeholte Vernehmlassungen bzw. Akteneinsicht
 - 274 angehörte Auskunftspersonen von Behörden und Verwaltung
 - 16 Augenscheine und Besprechungen bei Beschwerdeführern
 - 498 empfangene Beschwerdeführer

2005 kamen die Beschwerden von:

- 12**
- 66.5% Privatpersonen
 - 3.4% Juristischen Personen
 - 29.0% Staatspersonal
 - 0.4% Eigene Wahrnehmung
 - 0.7% Gemeinden

Der 10-Jahres-Rückblick:



Der Eingang der Beschwerden und ihre Erledigung

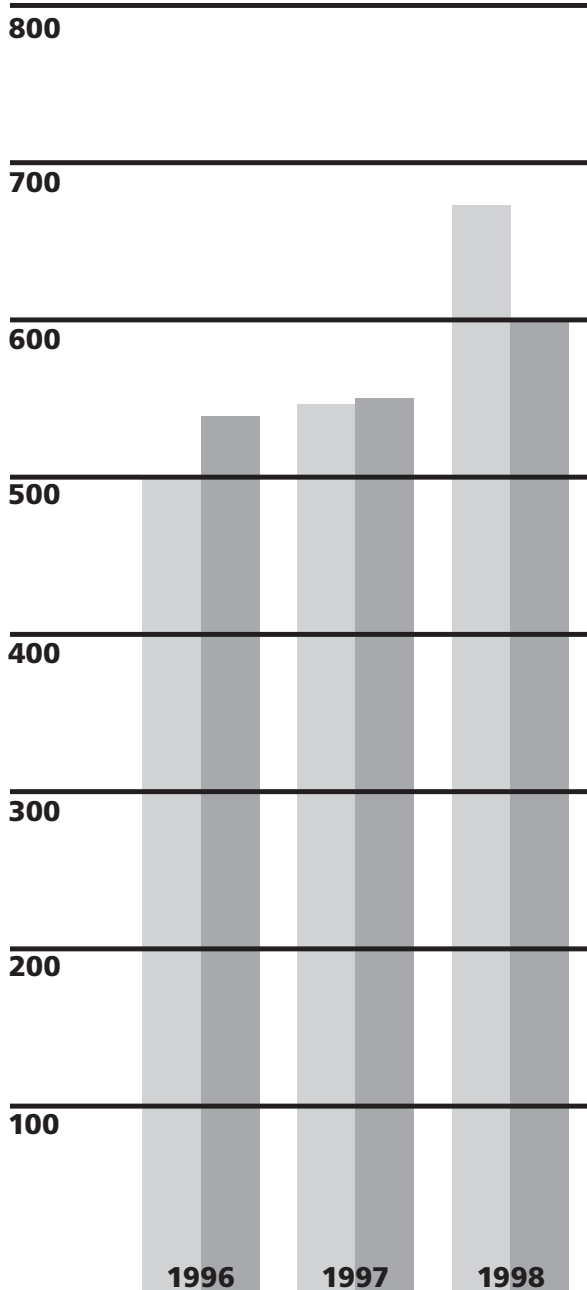
2005 wurden die Geschäfte nach folgenden Gesetzesgrundlagen erledigt

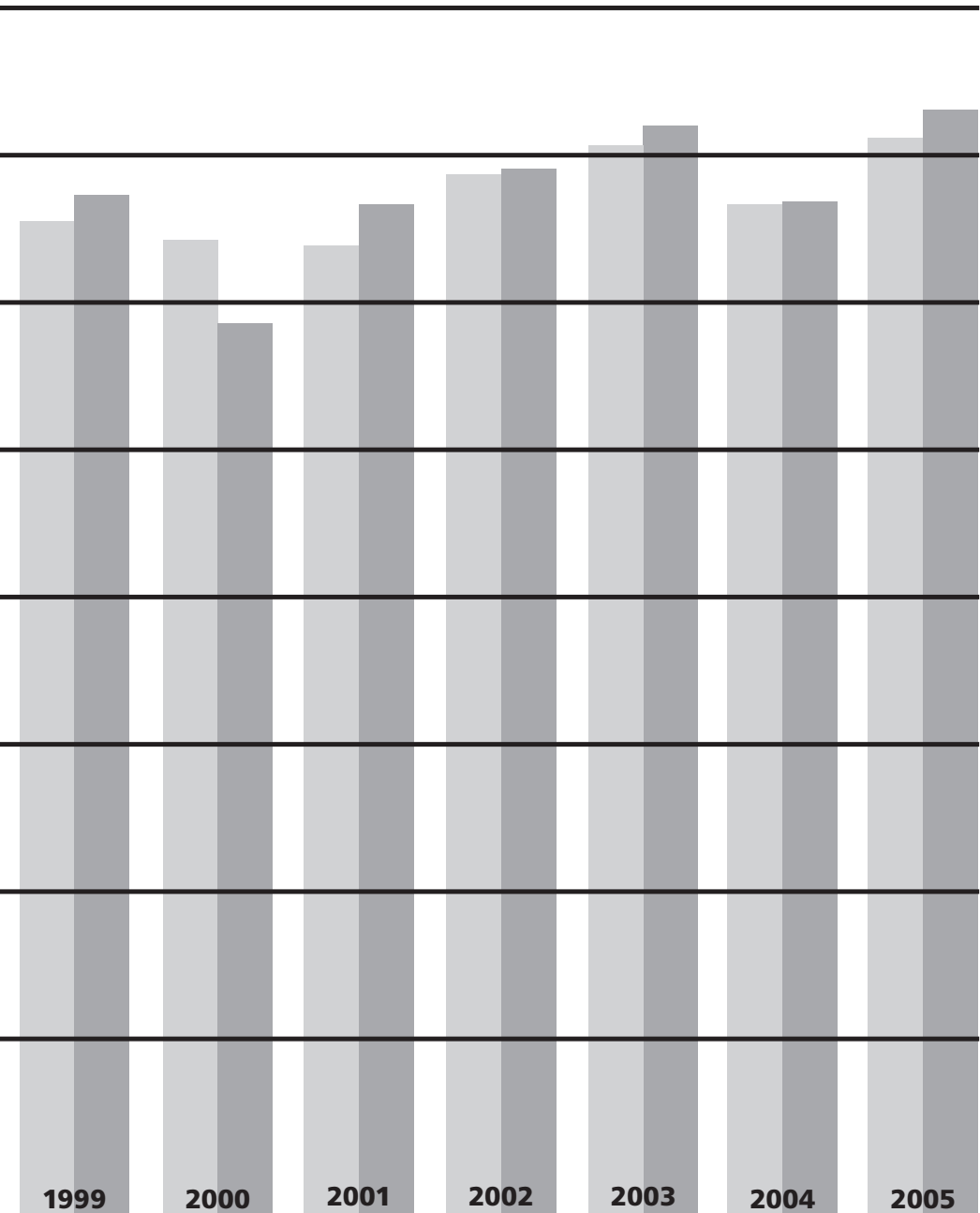
- 66.0% Nach §93a VRG (Rat erteilen)
- 33.5% Nach §93b VRG (Besprechung mit Behörden)
- 0.5% Nach §93c VRG (Formelle Empfehlung)

Erledigungsdauer

- 211 bis 10 Tage
- 165 11 Tage bis 30 Tage
- 347 31 Tage bis 1 Jahr
- 11 über 1 Jahr

 Eingegangene Geschäfte
 Erledigte Geschäfte





Amtliche Unterstellung einer Scheinehe



Anfang Januar meldet sich F per E-Mail aus Asien beim Ombudsmann. Seine Ehefrau stamme aus einem kleinen asiatischen Land und sei erheblich jünger als er. Gegenwärtig studiere sie mit einem Stipendium der Universität Zürich in Peking. Nach ihrer Abreise habe das Migrationsamt die Erneuerung einer Aufenthaltsbewilligung abgelehnt, und die Botschaft habe die Ausstellung eines Einreisevisums verweigert, weil seine Ehefrau ja über eine B-Bewilligung verfüge. Schliesslich hätten sie ein Visum erhalten, um in der Schweiz die kranke Mutter von F gemeinsam zu besuchen, doch sie würden vom Migrationsamt aufgrund von falschen Aussagen Dritter bezüglich einer Scheinehe schikaniert.

Der Ombudsmann teilt dem Ehepaar vorab mit, wegen des Aufenthalts im Ausland könne hierorts keine B-Bewilligung ausgestellt werden. Frau F wird trotz Eheschliessung mit dem Beschwerdeführer F einstweilen für jede Einreise in die Schweiz ein Visum benötigen.

Anhand der Akten des Migrationsamtes ist festzustellen, dass sich F und seine Frau zu einem unterschiedlichen Zeitpunkt aus der Schweiz nach Peking abgemeldet haben. Die Abreise von Frau F nahm die Gemeinde X Ende November 2004 zum Anlass, dem Migrationsamt ohne weitere Abklärungen mitzuteilen, das Ehepaar lebe getrennt. Diese Mitteilung hatte dann Einfluss auf die zögerliche Visumserteilung durch die Schweizerische Botschaft in Peking. In den Akten des Migrationsamtes findet sich zudem eine "Verfallsanzeige Ausweis B" der Fremdenpolizei der Gemeinde X vom Juli 2004. Darin wird unter anderem angemerkt: "Der krasse Altersunterschied sagt mir schon vieles. Zudem kommt noch, dass der Staat sehr streng ist, zumal anscheinend nicht einmal Thailänder zu diesem Staat Zugang haben, und daher eine solche Heirat völlig ausgeschlossen wäre. ... danach allenfalls mal einen Polizeiauftrag starten, ob tatsächlich gemeinsamer Wohnsitz besteht."

Der Ombudsmann prüft die durch F eingereichten Unterlagen und stellt fest, dass es sich bei der Annahme des Getrenntlebens um eine Unterstellung handelt, die jeder Grundlage entbehrt. Er teilt dies dem Migrationsamt mit und kann auch zwei Schreiben der Universität Zürich vorlegen, wonach Frau F Stipendien erhält, die ihr einen Studienaufenthalt in China erlauben. F hat seinen Wohnsitz in der Schweiz aufgegeben, um seine Frau zu begleiten.

Der Ombudsmann verlangt, dass die haltlose Annahme des Getrenntlebens nicht länger weiter verbreitet wird und die Auskunft gegenüber der Botschaft korrigiert werden muss. Gerügt werden die mangelhaften Abklärungen, denn die Belege für das China-Stipendium hätten durch das Migrationsamt jederzeit selbst eingeholt und überprüft werden können.

F und seine Frau bedanken sich für die Intervention des Ombudsmanns. Sie teilen auch mit, das Migrationsamt habe die Botschaft zwar nicht informiert, aber die Kopie des Schreibens des Ombudsmanns an das Migrationsamt habe ihnen geholfen, problemlos ein Visum für die kurze Rückkehr in die Schweiz zu erhalten.

In einem psychiatrischen Bericht: Vorwurf einer sektenähnlichen Organisation

FALL
02

Die anwaltlich vertretene A lässt beim Ombudsmann beanstanden, in einem nicht fundierten Gutachten des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes – darin geht es um eine Kindsplatzierung – werde ihre Institution diffamiert. Dies könne für viele Beteiligte gravierende Konsequenzen haben, und deshalb solle sich der Ombudsmann der Sache annehmen. Gewünscht wird eine faire und gütliche Regelung: Das Gutachten, das bereits in verschiedenen Kreisen verbreitet worden sei, müsse abgeändert werden.

Beschwerdeführerin A beanstandet jene Passagen im psychiatrischen Bericht, wonach die in ihrer Institution beschäftigten Personen ein unprofessionelles und zum Teil undurchsichtiges Geflecht bilden würden, das viele Merkmale einer Sekte trage. Klienten der Institution würden für diese Gruppe und deren Ziele vereinnahmt. Diese und andere Zeilen kämen den Konkurrenten gelegen, und das Gutachten würde bei anderen Institutionen gestreut. Dadurch drohe der Institution von A eine akute Gefährdung der Existenzgrundlage, und sie könne ihre Dienstleistungen nicht mehr wie bisher anbieten.

Der zuständige Psychiater gibt sich in der Besprechung beim Ombudsmann konzilient. Er habe aus den Unterlagen, die ihm durch das Jugendsekretariat zur Verfügung gestellt worden seien, schliessen müssen, dass in der Institution von A Berufliches und Privates vermischt würden. Der Kreis sei sehr geschlossen, womit Merkmale einer Sekte vorlägen, ohne dass es sich bei der Institution selbst klarerweise um eine Sekte handle. Der Psychiater will aber nicht am Wort festhalten. Vielleicht sollte man das Wort "Sekte" für religiöse Vereinigungen benutzen. In diesem Fall sehe er ein, dass es sich um ein Reizwort handle, und er sei bereit, den Bericht abzuändern.

Es wird eine Besprechung zwischen der Rechtsvertreterin von A und dem Gutachter anberaunt.

Im Vorfeld beanstandet die Rechtsvertreterin erneut schriftlich die schwerwiegenden Vorwürfe gegenüber ihrer Klientin. Sie entbehrten jeder sachlicher Grundlage und seien sowohl kredit-schädigend als auch ehrverletzend. Da es sich um eine Sachverständigenbeurteilung handle, habe der Bericht doch einiges Gewicht. Zudem äussere er sich nicht zu den vom Bezirksrat aufgeworfenen Fragen über Kindeswohl und Kindeswille, sondern über die der Pflegemutter und ihrem Freundeskreis nahestehende Institution. Gleichzeitig wird dem Psychiater ein diffamierendes und unnötiges E-Mail an einen Kollegen unter Verletzung der Schweigepflicht und des Amtsgeheimnisses vorgeworfen. In ihrer Rechtsschrift macht die Vertreterin von A unmissverständlich klar, dass mehrere Klagegründe vorlägen, wenn kein Konsens erzielt werden könnte.

Das Gespräch zwischen Rechtsvertreterin und Psychiater verläuft ruhig, und es kann ein Konsens erzielt werden. Der Bericht wird wiederholt überarbeitet, ohne dass er in Bezug auf das Kind inhaltlich verändert wird. A kann sich schliesslich mit dem Kompromiss zufrieden geben, und der psychiatrischen Institution bleiben sowohl ein mühsamer Straf- als auch ein Zivilprozess erspart.

Fairness und Bürgerfreundlichkeit beim Wehrpflichtersatz

FALL
03

R wendet sich an den Ombudsmann, weil er eine zu hohe Steuerveranlagung erhalten hat und als Folge davon eine Rechnung der Wehrpflichtersatzverwaltung des Amtes für Militär und Zivilschutz, die seine finanziellen Verhältnisse übersteigt. Die Einschätzung für die Staats- und Gemeindesteuern konnte er rechtzeitig mit einer Einsprache korrigieren, für die Bundessteuer verpasste er aber die Frist. Obschon er mit der Wehrpflichtersatzverwaltung Ratenzahlungen vereinbaren konnte, ist er finanziell überfordert.

Gemäss Art. 11 des Bundesgesetzes über die Wehrpflichtersatzabgabe wird die Ersatzabgabe nach der Gesetzgebung über die direkte Bundessteuer auf dem gesamten Reineinkommen erhoben. Da R die Einschätzung nur bei der Staats- und Gemeindesteuer korrigiert, bei der Einschätzung der Bundessteuer aber nicht reagiert hatte, war die Ersatzabgabe aufgrund eines dreifach höheren Einkommens, als R es tatsächlich erzielte, bemessen worden. Der Ombudsmann intervenierte nicht, R verwies jedoch die Wehrpflichtersatzverwaltung auf seine beim Ombudsmann eingereichte Beschwerde bezüglich der Staats- und Gemeindesteuern. Daraufhin meldete sich die Wehrpflichtersatzverwaltung beim Ombudsmann und erkundigte sich nach der Sachlage.

Der Ombudsmann kann der Wehrpflichtersatzverwaltung bestätigen, dass sich das tatsächliche steuerbare Einkommen auf Fr. 28'000.- und nicht auf Fr. 90'000.- beläuft. Gleichfalls wird die Wehrpflichtersatzverwaltung mit der neuen Einschätzung hinsichtlich der Staats- und Gemeindesteuern nach Gutheissung der Einsprache bedient.

Die Wehrpflichtersatzverwaltung erklärt ihrerseits, nach Überprüfung ihrer Akten ergebe sich, dass R in den Vorjahren und den nachfolgenden Jahren ein wesentlich geringeres Einkommen hatte. Sie sei allerdings grundsätzlich an die direkte

Bundessteuer gebunden. Vorliegend lasse sich aber nachweisen, dass R deutlich weniger verdient und das Steueramt dies im Rahmen eines Einspracheverfahrens auch anerkannt hat.

Der Ombudsmann betont, dass viele Bürger mit diesen "geteilten" Steuern (Staats- und Gemeindesteuern sowie direkte Bundessteuer) überfordert seien. Da im Steueramt hinsichtlich Rechtsmittelwege und -fristen der verschiedenen Steuern keine Koordination vorhanden sei und die im Einspracheverfahren korrigierten Steuereinschätzungen nicht weitergeleitet würden, komme es zu einer Benachteiligung der schlecht geschulten oder unaufmerksamen Bürger.

Die Wehrpflichtersatzverwaltung zeigt sich in der Folge sehr entgegenkommend und revidiert die Veranlagungsverfügung bezüglich der Ersatzabgabe 1999 aufgrund Art. 40 (Revisionsgründe) der Verordnung über die Wehrpflichtersatzabgabe (tatsächliche Einkommensverhältnisse im Ersatzjahr).

Der Ombudsmann begrüsst dieses Vorgehen, das letztlich auf einer Initiative der Wehrpflichtersatzverwaltung selbst beruht und Fairness sowie Kundenfreundlichkeit gegenüber den Pflichtigen zeigt.

Schonende Behandlung eines Angeschuldigten

FALL
04

"Ich habe eine schriftliche Vorladung der Polizei für eine Befragung erhalten. Da ich keine Ahnung habe, um was es geht, habe ich mich vorgängig erkundigt. Der zuständige Polizeibeamte hat mir erklärt, dass er keine Auskunft geben darf und dass ich dann am erwähnten Termin alles erfahren werde. Seine tröstenden Worte waren, 'machen sie sich keine Sorgen'. Das ist leichter gesagt als getan." P will nun vom Ombudsmann die Frage beantwortet haben, ob es denn statthaft sei, ihn eine ganze Woche im Ungewissen zu lassen.

Auf dem Formular der Vorladung der Kantonspolizei ist unter "betreffend/Motiv, Motivo" angeführt: "schriftliche Befragung". Mit keinem Wort wird signalisiert, weswegen P befragt werden soll. Das bedeutet tatsächlich eine Woche Ungewissheit, was nicht jedermann gleichermaßen ertragen kann.

Die Vorladung hat grundsätzlich folgende Elemente zu enthalten:

- Bezeichnung des Vorgeladenen
 - Benennung des Prozessgegenstandes und der Verfahrensbeteiligten
 - Hinweis auf die Pflicht zu erscheinen
 - Ort und Zeit der Verhandlung
 - Nennung der Säumnisfolgen bei Nichterscheinen
 - Unterschrift des handelnden Beamten
- Besteht Verdunkelungsgefahr, so darf der Prozessgegenstand weggelassen werden.

P möchte korrekt behandelt werden, hat jedoch Angst, nach einer Intervention des Ombudsmanns noch härter "drangenommen" zu werden. Der Ombudsmann kann aber den Grund für die fehlenden Angaben nur ermitteln, wenn er die Kantonspolizei kontaktieren darf. P willigt schliesslich ein.

Der zuständige Polizeibeamte verweist bezüglich der Vorladung an den zuständigen Staatsanwalt,

der sich umgehend beim Ombudsmann meldet. Er erklärt, er habe die Polizei angewiesen, keinen Befragungsgegenstand zu erwähnen. Dies erlaube ihm, den geringst möglichen Eingriff in die persönliche Freiheit von P vorzunehmen. Ansonsten hätte er ihn verhaften müssen, denn es bestehe Verdunkelungsgefahr. Der Ombudsmann fragt nach, ob denn der Termin vorverlegt werden könne, damit P nicht so lange im Ungewissen bleibe. Dies wird verneint.

Den Staatsanwaltschaften steht die Erhebung sämtlicher Beweismittel offen, und wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, darf sie auch die zur Beweissicherung notwendigen Zwangsmassnahmen treffen. Im vorliegenden Fall wäre die Verhaftung von P die Alternative gewesen. Darauf hat der Staatsanwalt verzichtet und einzig Vorkehrungen getroffen, dass er den Verfahrensgegenstand auf der Vorladung nicht benannte. Er hat mithin verhältnismässig gehandelt und eine haftverschonende Variante des strafprozessualen Vorgehens gewählt, was ihn grundsätzlich auszeichnet.

P wird diese Schlussfolgerung mitgeteilt. Er wird auch darauf hingewiesen, dass er im Prinzip selber wissen müsse, ob er gegen das Gesetz verstossen habe oder nicht. Insofern könne die eine Woche Wartezeit nicht so schlimm für ihn sein, wie er dies darstelle.

Steuerforderungen gehen an die Existenzgrundlage

FALL 05

C wendet sich wegen seiner Steuerveranlagung für das Jahr 2002 an den Ombudsmann. Nach der Trennung von seiner Ehefrau und seinen zwei Kindern muss er mit dem Existenzminimum leben und ist darüber hinaus noch mit einer Steuerforderung von Fr. 5'200.– (nebst zusätzlicher Wehrpflichtersatzforderung) konfrontiert. Diese Schulden seien entstanden, weil er zu hoch eingeschätzt worden sei. Mit der Gemeinde-steuerverwaltung habe er eine Ratenzahlungsvereinbarung geschlossen, aber er sei nicht in der Lage, diese Raten zu bezahlen.

Der Ombudsmann prüft die Einschätzung anhand der Akten des Steueramtes, wobei er nicht nur die Akten von C einsieht, sondern auch jene seiner mittlerweile getrennt lebenden Ehefrau. Mit beiden Fällen hat sich der gleiche Steuerkommissär befasst.

Der Ombudsmann stellt einerseits ein Verschulden des Beschwerdeführers C fest, der auf die eingeschriebenen Briefe des Steueramtes nicht reagiert hatte. Andererseits ist die Einschätzung deutlich zu hoch ausgefallen, obschon dem Steueramt nebst der Steuererklärung auch mehrere Belege zu einer adäquaten Einschätzung vorlagen.

C gibt an, er habe stets einen Treuhänder mit der Steuererklärung beauftragt, denn er sei schlicht überfordert gewesen. Trotzdem gingen alle Einschreiben direkt an ihn; sein Treuhänder hatte von der nachträglichen Einschätzung keinerlei Kenntnis erhalten. C selbst, frisch getrennt, reagierte nicht auf die Briefe. Das Steueramt darf gemäss § 127 des Steuergesetzes die Einschätzung auch an vertretene Steuerpflichtige direkt zustellen. Das ist aber nicht unbedingt bürgerfreundlich, wie sich bei C zeigt.

Der Ombudsmann kann nachweisen, dass dem zuständigen Steuerkommissär nebst der korrekten Steuererklärung auch die Trennungsverein-

barung von C vorlag, aus der seine Alimentenverpflichtung hervorging. Frau C hatte diese nebst ihren Bankunterlagen eingereicht. Daraus geht hervor, dass C ihr monatlich Fr. 1'500.– überweist, wie er dies auch deklariert hatte. Dennoch wurde der nun getrennt lebende C für ein Einkommen von rund Fr. 70'000.– eingeschätzt, anstelle der früher deklarierten Fr. 45'000.–. Die an Frau und Kinder bezahlten Alimente wurden nicht berücksichtigt, obschon das Ehepaar seine Steuererklärung im Vorjahr noch gemeinsam eingereicht hatte. Aufgrund des Vergleichs der Steuererklärung 2002 von C mit jener des Vorjahres sowie mit den Akten von Frau C hätte die tatsächliche finanzielle Situation von C nach der Trennung ohne besonderen Aufwand ermittelt werden können.

Die Tatsache, dass im Jahr zuvor noch eine gemeinsame Steuererklärung eingereicht worden war, C selbst eine korrekte Steuererklärung durch seinen Treuhänder einreichen liess, gemeinsame Kinder aktenkundig waren und eine Trennungsvereinbarung im Dossier von Frau C vorlag, desgleichen Bankauszüge, die die Alimentenzahlung von C bestätigten, hält der Ombudsmann eine angemessenere Veranlagung für möglich. Das Steueramt reagierte auf diese Mitteilung rasch und positiv. Eine Fristwiederherstellung sei zwar nicht möglich, aber weil die Trennungsvereinbarung vorlag und im "Mas-

senverfahren" unbeachtet blieb, könne auf den Entscheid zurückgekommen werden. In den

nächsten Tagen werde eine neue Veranlagung zugestellt.

Finanzdirektion/Bildungsdirektion

Verworrene Verhältnisse – der Steuerkommissär blickt nicht mehr durch

FALL

06

Beschwerdeführer S wendet sich an den Ombudsmann und unterbreitet ihm drei "Stösse Papier" – Akten, die er wohl lesen kann, aber nicht versteht. Er hat für eine "Familie" aufzukommen, wobei er nicht mehr mit seiner Freundin zusammenlebt und überdies nur Vater eines der beiden Kinder sei. Das Sozialamt zahle keinen Rappen, und er habe zwar eine Arbeitsstelle, aber nicht genügend finanzielle Mittel, um alles zu bezahlen. Zudem verlange das Steueramt von ihm Unterlagen zu seinen Familienverhältnissen, namentlich einen Familienschein und den Nachweis seiner Unterhaltsverpflichtungen anhand von Unterhaltsvertrag und Vaterschaftsregelung. Das kann er nicht.

Der Ombudsmann muss in allererster Linie die verworrenen Familienverhältnisse von S klären – soweit möglich. Gemäss einem Beschluss der Fürsorgekommission der Gemeinde Y lebte S mit seiner Partnerin Mitte 2004 noch zusammen, mit ihrem gemeinsamen Kind und einem weiteren Kind aus der nicht geschiedenen Ehe der Konkubinatspartnerin. Als Vater beider Kinder gilt der landesabwesende Ehemann der Partnerin. Die Sozialbehörde leistet seit Mitte 2004 finanzielle Unterstützung für ein Kind. Im Übrigen hat S für Partnerin und Kind aufzukommen. Die Partnerin hat keinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen. Obschon sie nur ganz kurz zusammenleben, geht die Sozialbehörde Mitte 2004 von einem stabilen Konkubinat aus. Dieses besteht aber drei Monate später schon nicht mehr. Faktische und rechtliche Situation klaffen bei S erheblich auseinander. Damit kann S der Steuerbehörde auch keine Beweise für seine Unterhaltsleistungen beziehungsweise -verpflichtungen abgeben.

Die Abklärungen beim zuständigen Jugendsekretariat ergeben, dass seit Ende 2003 eine Klage

betreffend Anfechtung des Kindesverhältnisses bei Gericht anhängig ist. Da S nicht Verfahrensbeteiligter ist, sondern nur seine Tochter, vertreten durch ihre Beiständin, ist S nicht über den Stand des Verfahrens orientiert worden.

Der Ombudsmann stellt fest, in diesem Verfahren fehle es an Transparenz gegenüber S, zudem herrsche Unklarheit über seine bisherigen Zahlungen und Unterhaltsverpflichtungen. Da die Verhältnisse sehr verworren seien, könne S diese dem Steueramt auch nicht erklären.

Die Beiständin der Tochter nimmt mit der Sozialbehörde Kontakt auf und verspricht, einen "runden Tisch" zu organisieren zwecks Klärung der Verhältnisse. Dazu kommt es nicht, denn die Sozialbehörde entschliesst sich, die frühere Lebenspartnerin des Beschwerdeführers finanziell zu unterstützen, wodurch S entlastet wird.

Dem Steueramt kann der Ombudsmann anschliessend den ganzen Sachverhalt berichten und erklären, warum derzeit kein gültiger Familienschein beschafft werden kann und warum S

im Laufe des Steuerjahres 2003 unterschiedliche Unterhaltsverpflichtungen hatte. Klargestellt wird zudem, dass eine formelle Anerkennung der Vaterschaft von S erst möglich ist, wenn die An-

fechtung des Kindsverhältnisses erfolgreich war. Der Steuerkommissär erklärt, dann habe er ja gut daran getan, S zum Ombudsmann zu schicken!

Ausserkantonale

"Bin 27 Jahre alt, und es ist Zeit für mich zu gehen"

FALL 07

Beim Ombudsmann läuft ein E-Mail ein: "Absender: Will anonym bleiben. Ich begehe Selbstmord, weil ich für meine berufliche Zukunft kein Licht sehe. Ich bin ein Opfer der miserablen Wirtschaft, bin 27 Jahre alt, und es ist Zeit für mich zu gehen."

Ein erschütterndes Mail an den Ombudsmann! Da muss schnell gehandelt werden, aber wo ansetzen? Der Absender ist unbekannt. Sind wir in der Lage, diesen Tod zu verhindern und dem jungen Mann vielleicht noch eine Perspektive im Leben zu geben?

Zuständigkeitsfragen dürfen sich in einem solchen Fall nicht stellen. Drei Minuten nach dem Eingang des Mails wird der Absender per Mail aufgefordert, sofort zurückzurufen: "Solche Mails machen keinen Sinn und Ihr Vorhaben genauso wenig. Jeder hat eine Zukunft, auch Sie. Ich warte auf Ihren Anruf – ab sofort." Keine Antwort. Nach zehn Minuten sind die Nerven der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ombudsmanns zum Zerreißen gespannt. Sie wählen die Telefonnummer 117. Kann man aufgrund eines E-Mails mit einer Bluewin-Adresse den Absender ermitteln? Die Polizei will es versuchen. Während dieser Abklärungen werden dem Absender weitere Mails gesendet. Wir reden ihm zu, sich über seine Situation zu äussern. Wir erinnern ihn an seine Freunde, an seine Familie.

Keine Antwort – und viel Stress für uns. Dank polizeilicher Vermittlung ist Bluewin bereit, den Mailer aufzufinden zu machen. Nach 2 Stunden hat die Polizei die Identität ermittelt. Es handelt sich um einen Mann aus der Innerschweiz. Die Poli-

zei hat noch Bedenken wegen des Datenschutzes. Wir antworten, dass wir die Selbstmorddrohung sehr ernst nähmen und die Tat möglicherweise vollzogen worden sei oder noch vollzogen werde. Auch wir seien uns bewusst, dass das Amtsgeheimnis und der Datenschutz beachtet werden müssten. Die Rechtsgüterabwägung ergebe aber, dass die Rettung eines 27-jährigen Lebens mehr Gewicht habe als die Einhaltung des Datenschutzes.

Die Polizei wird alles Weitere veranlassen und uns informieren. Spätnachmittags geht die Meldung ein, dass die örtliche Polizei den Absender des E-Mails aufgesucht und ihn auch vorgefunden habe. Er sei wohl auf, wenn auch depressiv, weil er seine Stelle verloren habe. Die Polizeibeamten hätten lange mit ihm gesprochen und den Eindruck gewonnen, dass er von seinem Vorhaben Abstand nehme. Seine Freundin werde zurückerwartet, und dann sollte die unmittelbare Gefahr gebannt sein. Wir halten fest, eine Nachbetreuung durch einen Psychiater oder einen Sozialdienst sei dringend notwendig. Die Polizei wird dies in ihrem Rapport so festhalten.

In der Zwischenzeit hat der Absender auf unser Mail reagiert und sich entschuldigt für die Sorgen, die er uns bereitet habe. Es sei halt eine Art Hilfeschrei gewesen. Aber er sei jetzt einkaufen

gewesen. Im Übrigen habe er nicht so schnell eine Reaktion erwartet.

Wir bieten weiterhin unsere Hilfe an, hören aber nie wieder etwas von diesem jungen Mann. Es

bleibt die Hoffnung, dass er nicht zu den jährlich 1300 Suizidfällen der Schweiz gehört oder gehören wird.

Bezirksrat

Entmutigte Grosseltern, die eine Enkelin adoptieren wollen



Ende 2004 schickt D aus Thailand dem Ombudsmann ein E-Mail. Er habe zusammen mit seiner Frau deren verlassene Enkelin nach internationalem Recht adoptiert. Thailand sei jedoch dem Haager Übereinkommen nicht angeschlossen, und in der Schweiz werde die Adoption nicht anerkannt.

Dies, obschon sich die Vormundschaftsbehörde seines schweizerischen Heimatortes für die Anerkennung der Adoption ausgesprochen habe. Der Bezirksrat verlange stets die gleichen Dokumente. Zudem müsse er einen Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– leisten und – obschon ein Sozialbericht vorliege – einen weiteren einholen. Deshalb habe die Abteilung Zivilstandswesen, die den Eintrag im Familienbüchlein vorgenommen hatte, ihn an den Ombudsmann verwiesen.

Der Sachverhalt ist zu verworren. Der Ombudsmann will zuerst die Grundsatzfrage der Anerkennung einer Adoption in Thailand durch das Amt für Jugend- und Familienhilfe abgeklärt haben. D will offenbar keine Volladoption nach schweizerischem Recht; er glaubt, eine Anerkennung der im Ausland ausgesprochenen Adoption sei möglich. Er wünscht sich aber, dass seine Tochter erbberechtigt ist und zudem die Schweizer Bürgerschaft erhält. Hinsichtlich einer Volladoption hat sich der Bezirksrat ihm gegenüber jedoch negativ geäußert und diverse Auflagen erteilt. Die Antwort des Bezirkrats an D ist tatsächlich eher abschreckend. Sie beginnt mit dem Titel "Materielle Adoptionshindernisse": D wird eröffnet, er und seine 50-jährige Frau seien zu alt, denn laut Lehre und Rechtsprechung müsse die Adoptivmutter im gebärfähigen Alter stehen. Zudem werde die Adoption durch Grosseltern nur in ausserordentlichen Ausnahmefällen zugelassen. Die Vormundschaftsbehörde hatte hingegen die Volladoption nach schweizerischem Recht bean-

tragt, weil sich niemand um das Kind kümmere und das Mädchen seit Geburt bereits über zwei Jahre bei seiner Grossmutter und deren schweizerischem Ehemann lebe.

Ausserdem verlangt der Bezirksrat von D einen Kostenvorschuss von Fr. 3000.–. Angesichts der in Aussicht gestellten Ablehnung der Adoption ist der hohe Kostenvorschuss für D eine Belastung.

Der Ombudsmann teilt dem Bezirksrat mit, D habe ihn um Hilfe ersucht. Er habe den Eindruck, D habe den falschen Weg eingeschlagen, und er wolle die Frage mit dem Jugendamt klären.

Während D den Ombudsmann über seine Bemühungen auf dem Laufenden hält, reagiert der Bezirksrat auf die Mitteilung des Ombudsmanns geharnischt und teilt unverhohlen mit, auch die Intervention von D beim Ombudsmann werde diesem nichts nützen. Der Bezirksrat habe D eine Frist angesetzt zur Einreichung der verlangten

Unterlagen, zur Bezeichnung eines Zustelldomizils in der Schweiz und zur Leistung eines Kostenvorschusses. Nach unbenutztem Ablauf dieser Frist werde das Verfahren als gegenstandslos abgeschlossen. D könne auch jederzeit einen anfechtbaren Beschluss verlangen.

Der Ombudsmann antwortet und erläutert dem Bezirksrat, ein Ausschluss seiner Einmischung bestehe nur bei Behörden mit richterlicher Unabhängigkeit oder in einem hängigen Rechtsmittelverfahren. In diesem Fall handle es sich um ein erstinstanzliches Verfahren vor einer Behörde, und hier dürfe und werde er in allen Fällen gemäss § 89 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) prüfen, ob die Behörden nach Recht und Billigkeit verfahren. Zudem sei die Formulierung des Schreibens bezüglich der materiellen Adoptionshindernisse unnötig abschreckend, da Lehre und Rechtsprechung geteilter Meinung seien und die gesellschaftliche Entwicklung ebenfalls eine Rolle spiele. Unhaltbar sei auch der Hinweis auf den anfechtbaren Beschluss, da dem Bürger von vornherein eine unnötige Belastung zugemutet werde. Der Ombudsmann sei dazu da zu verhindern, dass Verfahren auf dem Rechtsweg weitergezogen werden.

Des Weiteren hat der Ombudsmann mittlerweile abgeklärt, dass die formelle Anerkennung der Adoption bereits erfolgt ist, wovon der Bezirksrat keine Kenntnis hat. Der Ombudsmann nimmt zudem Kontakt auf mit der Abteilung "Internationale Adoptionen" des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und erhält zur Auskunft, die Sicherheit des definitiven Rechtsstatus eines Kindes gehe vor. Nachdem das Zivilstandsamt bereits einen Eintrag ins Familienregister vorgenommen habe, greife das Argument des Alters nicht. Auch das Zivilstandsamt habe die Pflicht, Alter und andere Kriterien zu prüfen. Sicher seien die Eltern D altersmässig am obersten Limit. Aber Entscheide der einen Behörde sollten sich mit jenen der anderen decken. Schliesslich erfolgt noch eine Abklärung beim

internationalen Sozialdienst, inwieweit ausser den bereits in Thailand erfolgten Abklärungen einer Sozialstelle zusätzliche Fragen zwingend geklärt werden müssten.

Nach Abschluss aller Nachforschungen kann D mitgeteilt werden, wie die Rechtslage derzeit aussieht. Thailand habe mittlerweile im August 2004 das Haager Übereinkommen über die internationalen Adoptionen ratifiziert. Die Adoption seiner Tochter war früher erfolgt. Aber selbst eine Adoption unter dem Recht des Haager Übereinkommens könne seiner Tochter nicht zum schweizerischen Bürgerrecht verhelfen. Wenn er dies wünsche, sei er auf eine Volladoption angewiesen und müsse den eingeschlagenen Weg beim Bezirksrat weiter gehen.

D wird auch mitgeteilt, dass es gemäss den Auskünften des EJPD und des Amts für Jugend- und Berufsberatung keine obere Altersgrenze für Adoptiveltern gibt. Die Adoption sei bisher erst in einem einzigen Fall wegen einer Altersdifferenz von über 45 Jahren abgelehnt worden. Das Bundesgericht schütze primär die Interessen des Kindes, weswegen die Fähigkeiten der Adoptiveltern zur Erziehung eines Kindes enger überprüft würden. Sollte der Bezirksrat wegen der Altersgrenze die Volladoption verweigern, wäre ein anderslautender Gerichtsentscheid nicht auszuschliessen.

D wird des Weiteren darauf hingewiesen, dass die Abteilung "Internationale Adoptionen" des EJPD hinsichtlich der Adoptionshindernisse durch die bestehende Verwandtschaft die entgegengesetzte Auffassung des Bezirksrats vertrete. Mithin sei die Volladoption nicht von vornherein ausgeschlossen. Allerdings muss D die eingereichten Dokumente nochmals prüfen. Es ist seine Pflicht, Klarheit hinsichtlich der verwandtschaftlichen Verhältnisse zu schaffen.

D wird auf seine Mitwirkungspflicht im Verfahren hingewiesen. Der Ombudsmann gibt ihm aber Recht, dass der Preis für einen Sozialbericht recht

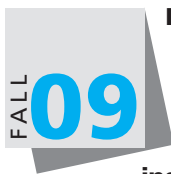
hoch erscheint, nachdem ein solcher bereits verfasst worden ist, wenn auch von einer thailändischen Stelle.

Der Bezirksrat erhält eine Kopie dieses Schreibens an den Beschwerdeführer und äussert sich an-

schliessend gegenüber D wie folgt: An den Auflagen hinsichtlich des Sozialberichts werde festgehalten. Hingegen sei der Bezirksrat bereit, den Kostenvorschuss für den Sozialbericht um Fr. 800.– zu reduzieren.

Bildungsdirektion

Neues Reglement: Bestrafung wegen krankheitsbedingter Absenzen?



Der Wortlaut des neuen Absenzenreglements einer Mittelschule fällt streng aus. Inhaltlich kennt es drei Absenzenstufen; das Erreichen der letzten kann zum Schulausschluss führen: Wer im laufenden Semester 13 Abszenzeinheiten (AE) überschreitet, wird in Absenzenstufe 2 versetzt, die ins Zeugnis eingetragen wird. Mit einer weiteren, unzureichend begründeten Absenz werden Betroffene in die 3. Absenzenstufe, die sogenannte "Disziplinarstufe" versetzt, was sogar zum Schulausschluss führen kann.

Dem Ombudsmann wird zugetragen, dass ein Schüler mit Knieproblemen nur aus Angst vor dem Absenzenwesen an einer Schulreise teilgenommen habe; nun habe er Wasser im Knie und fehle deshalb mehr, als er sonst hätte fehlen müssen. Über eine andere Schülerin erfährt der Ombudsmann, dass diese wegen des Reglements Therapie-Stunden abgesagt habe, da die Ärzte nicht bereit seien, ihren Praxisbetrieb auf den Stundenplan abzustimmen.

Der Zweck einer solch rigiden Absenzenregelung liegt auf der Hand: Sie hat primär das gerade in den oberen Klassen häufig praktizierte "selektive Schwänzen" im Visier, was sich negativ auf die Leistung auswirkt. Ferner will sie beginnendes Absenzenverhalten direkt an der Wurzel packen.

Dies kann der Ombudsmann unterstützen. Mühe bereitet ihm aber, dass auch krankheitsbedingte und selbst mit ärztlichem Zeugnis belegte Absenzen bei Erreichen der nötigen Zahl an Abszenzeinheiten (AE) eine Versetzung in die Stufe 2 – mit Eintrag im Zeugnis! – bewirken, auch wenn

"der Klassenlehrer bei zwingenden Gründen (wiederholte Krankheit, Spitalaufenthalt) die Absenzstundenzahl reduzieren" kann. Demgegenüber werden die AE für bewilligte Urlaube nach dem Abwesenheitsgrund einzeln differenziert: Religiöse Feiertage oder militärische Aushebung bewirken so überhaupt keine AE.

Im Gespräch des Ombudsmanns mit der Schulleitung kommt die mit dem Absenzenreglement durchaus gut gemeinte Absicht zum Ausdruck: Junge Erwachsene sollten auch wie solche behandelt werden. Der Ombudsmann gibt der Schulleitung aber zu verstehen, dass es nicht sein kann, dass kranke Schülerinnen und Schüler aus Angst vor dem Absenzenystem nicht mehr zum Arzt gingen, beziehungsweise Krankheitsfälle wie unentschuldigte Absenzen behandelt würden. Werde jemand mit gesundheitlichen Schwierigkeiten in Absenzenstufe 2 versetzt, wachse auch der Druck, ohne dass ihn oder sie eine Schuld treffe. Der Ombudsmann findet es daher problematisch, dass "dank eines Gebrechens eine Disziplinierung möglich" wird.

Die Schulleitung hat ein Einsehen und verspricht "über die Bücher zu gehen".

Später schreibt sie dem Ombudsmann: "Die neue beziehungsweise überarbeitete Version [des Absenzenkontrollsystems] enthält keine ‚strafrechtlichen‘ Formulierungen mehr, betont den fürsorglichen Charakter der Absenzenstufe 2, und in mehreren Textstellen findet man den Hinweis, dass Absenzen aufgrund von chronischen Erkrankungen, Spitalaufenthalt und Unfall als Spezialfälle behandelt werden und für sich allein

nicht zu einer Versetzung in die zweite Absenzenstufe führen."

Einer unnötigen "Kriminalisierung" krankheitsbedingt abwesender Schüler ist damit der Boden entzogen; wer "selektiv" (zum Beispiel vor oder während Prüfungen) "schwänzt", kann aber direkt in die Absenzenstufe 2 versetzt werden.

Kranke Schüler haben damit nichts mehr zu befürchten.

Finanzdirektion

Was bedeutet eigentlich "Repartitionswert"?

24

FALL
10

Das Steuerrecht kann für die Bürgerin und den Bürger durchaus kompliziert werden. So erstaunt es nicht, dass Beschwerdeführende häufig mit steuerrechtlichen Anliegen an den Ombudsmann gelangen. Die Anfragen haben immer wieder auch das interkantonale Steuerrecht betroffen; dabei ist der Begriff des "Repartitionswertes" aufgetaucht.

X, wohnhaft im Kanton Zürich, besitzt im Kanton Tessin ein Rustico. Dem Einschätzungsentscheid des kantonalen Steueramtes liegt auch das "Hilfsblatt für die Liegenschaften" bei.

Darin wird in einem ersten Schritt der Tessiner Vermögenssteuerwert – in diesem Fall geht es um Fr. 42'131.– – mit dem "Umrechnungsfaktor" von 115% multipliziert. 115% ist der sogenannte Repartitionsfaktor, den die Schweizerische Steuerkonferenz für den Kanton Tessin festgelegt hat. Bei der Multiplikation entsteht der sog. "Repartitionswert" von Fr. 48'451.– (=115% des Tessiner Vermögenssteuerwertes). Auf diese Weise wird für das Rustico ein quasi gesamtschweizerischer Vermögenssteuerwert berechnet.

In einem zweiten Schritt wird dann der "Vermögenssteuerwert Zürich" ermittelt mit Hilfe des Repartitionsfaktors für den Kanton Zürich, der 90% beträgt.

Der Repartitionswert von Fr. 48'451.– entspricht demnach 90% des Zürcher Steuerwertes. Folglich resultiert für das Tessiner Rustico im Kanton Zürich ein Vermögenssteuerwert von Fr. 53'834.–.

Für die Besteuerung des im Kanton Zürich liegenden Vermögens (zum Beispiel Fr. 76'000.–) findet alsdann derjenige Steuersatz Anwendung, der sich durch Zusammenzählen der Vermögenswerte beider Kantone (Zürich und Tessin, gerundet Fr. 130'000.–) ergibt. Repartitionswert – alles klar? Die kantonalen Vermögenssteuerwerte von Liegenschaften in der Schweiz können deutlich unter oder auch über dem Verkehrswert liegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum interkantonalen Doppelbesteuerungsverbot müssen bei einer interkantonalen Steuerauscheidung jedoch die Schulden und Schuldzinsen nach dem Verhältnis der Aktiven auf die konkurrierenden Kantone verteilt werden. Damit dies schweizweit einheitlich erfolgen kann, werden

die so genannten Repartitionsfaktoren ermittelt: Sie geben an, um welchen Prozentsatz die kantonalen Steuerwerte verändert werden müssen, damit für die Steuerauscheidung gesamtschweizerisch vergleichbare Grössen resultieren.

Die gegenwärtigen Repartitionsfaktoren ergeben sich aus dem Kreisschreiben Nr. 22 der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK; "Regeln für die Bewertung der Grundstücke bei interkantonalen Steuerauscheidungen in den Steuerperioden 1997–2006"). Diesem Kreisschreiben kommt aber

keine verbindliche Rechtskraft zu. Jede interkantonale Steuerteilung oder besser gesagt jede daraus resultierende kantonale Veranlagung kann angefochten werden.

Nach Auskunft der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) haben sich diese Repartitionsfaktoren der SSK aber bewährt. Und gemäss Bundesgericht (Urteil 2P.314/2001 vom 23. September 2003) erweisen sich die Repartitionsfaktoren als "geeignete Grundlage für eine einheitliche Liegenschaftenbewertung".

Direktion der Justiz und des Innern

Verfrühte Publikation der Konkursöffnung?



Durch das zuständige Gericht wird über die X AG am 6. des Monats der Konkurs eröffnet. Am 10. des Monats wird der in Betreuung gesetzte Betrag bezahlt. Am 16. des Monats rekurriert die AG gegen das sogenannte Konkurserkennnis beim Obergericht, das dem Entscheid vier Tage später aufschiebende Wirkung zuerkennt. – Bereits am 16. des Monats, und damit noch vor Ablauf der Rechtsmittelfrist, veröffentlicht das Handelsregisteramt des Kantons Zürich im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) die Eröffnung des Konkurses über die AG und damit deren Auflösung.

Z, einziger Verwaltungsrat der AG, gibt sich im Schreiben an den Ombudsmann über das Vorgehen des Handelsregisteramtes empört. Als Folge der – seiner Auffassung nach – voreiligen Publikation des Konkurserkennnisses sowohl im Handelsamtsblatt als auch auf der Website des Handelsregisteramtes habe die Bank das Geschäftskonto gesperrt und die Auszahlung der Löhne der Angestellten verweigert.

Gemäss Art. 176 Abs. 1 Ziff. 1 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) teilt das Gericht unter anderem dem Handelsregisteramt die Konkursöffnung unverzüglich mit. Wird eine Gesellschaft durch Konkurs aufgelöst, so hat der Handelsregisterführer, gestützt auf die

Mitteilung des Konkursrichters, hierüber unverzüglich eine Änderung einzutragen, unter Erwähnung des Datums des Konkurserkennnisses (Art. 939 Abs. 1 des Schweizerischen Obligationenrechts und Art. 64 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 2 der Handelsregisterverordnung).

Aber wie verhält es sich mit der Publikation, wenn das Obergericht als angerufene Rekursinstanz dem Rechtsmittel aufschiebende Wirkung erteilt, wodurch die Vollstreckung des angefochtenen Konkurserkennnisses gehemmt wird?

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht der Zweck des Handelsregisters im Wesentlichen darin, im Interesse der Geschäftstreibenden

den und des Publikums im Allgemeinen die kaufmännischen Betriebe und die sie betreffenden rechtserheblichen Tatsachen zu veröffentlichen.

Nach Auskunft des Chefs des Zürcher Handelsregisteramtes existiert unter den kantonalen Handelsregisterführern – und damit schweizweit – keine einheitliche Praxis zur Frage des Zeitpunktes des Eintrages eines Konkurskenntnisses im Handelsregister. Nach geltendem Recht komme dem Konkurs sofort ab Eröffnung unmittelbare gesetzliche Publizität zu, weshalb die anschließende Mitteilung der Konkursöffnung damit ohne jede Bedeutung für den Eintritt ihrer Wirkungen sei. Das Rechtsschutzinteresse von Dritten, die mit der konkursiten Person oder Gesellschaft in geschäftlicher Verbindung stehen oder treten wollen, gebiete es, dass die Konkursöffnung im Handelsregister so schnell wie möglich eingetragen werde. Es sei gesetzeswidrig und dem Zweck des Handelsregisters zuwiderlaufend, mit der Eintragung etwa bis nach der Publikation des Konkurses durch das Konkursamt – und damit gar mehrere Monate nach der Konkursöffnung – zuzuwarten. Mit einer solchen Praxis würden sich der Handelsregisterführer und der mit ihm allenfalls solidarisch haftende Kanton unübersehbaren Haftungsrisiken aussetzen. Auch das Eidgenössische Amt für das Handelsregister vertrete heute die Auffassung, dass der Handelsregisterführer nach Empfang der vollstreckbaren gerichtlichen Mitteilung die dadurch bewirkte Auflösung der Gesellschaft oder Genossenschaft unverzüglich in das Handelsregister einzutragen habe.

Werde dem angefochtenen Entscheid aufschiebende Wirkung zuerkannt, sei für die Wirkung der Konkursöffnung der Zeitpunkt des oberinstanzlichen Entscheides massgebend, ohne dass die Erteilung der aufschiebenden Wirkung den Zustand vor der Konkursöffnung wieder herstelle. So werde nicht nur die weitere Vollstreckung – die gesetzlichen Mitteilungen sollten schon erfolgt sein – gehemmt, sondern auch der Eintritt der Wirkungen des Konkurses auf das Ver-

mögen des Schuldners und die Rechte der Gläubiger. Die Eintragungen im vorliegenden Fall seien damit gemäss den gesetzlichen Vorgaben und der ständigen Praxis des Handelsregisteramtes des Kantons Zürich erfolgt.

Diese Auffassung ist nicht zu beanstanden, stimmt sie doch mit den beiden Kernaufgaben des Handelsregisters – dem Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit – überein.

Für die Gesellschaft, über die der Konkurs eröffnet worden ist, kann es zugegebenermassen nachteilig sein, wenn der Konkurs im Handelsregister eingetragen und publiziert wird, bevor das Konkurskenntnis rechtskräftig ist. Mit dem Publikationsschutz, um den es beim Handelsregister geht, wäre es aber unvereinbar, mit der Veröffentlichung so lange zuzuwarten, bis Gewissheit besteht, ob überhaupt ein Rechtsmittel ergriffen und diesem erst noch – ohnehin nur als Ausnahme vorgesehen – die aufschiebende Wirkung erteilt wird. Anders zu entscheiden hiesse letztlich, den Zweck des Handelsregisters aus den Angeln zu heben.

Das Bundesgericht hat in einem Entscheid festgehalten, dass die Konkursöffnung den Amtsstellen und den Parteien unverzüglich mitzuteilen sei, wenn nicht aufgrund einer bereits eingereichten Berufung die aufschiebende Wirkung erteilt worden ist (BGE 120 Ib 250). Gleiches müsste für die Publikation gelten.

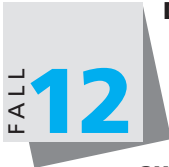
Im vorliegenden Fall kann aufgrund des zeitlichen Verlaufs gefolgert werden: Hätte die AG frühestmöglich nach Erhalt des Konkurskenntnisses die Forderung bezahlt (und nicht erst zwei Tage später) und gleichzeitig (und nicht erst acht Tage später) dagegen rekuriert, wäre dem Handelsregisteramt der obergerichtliche Rekursentscheid betreffend aufschiebende Wirkung höchstwahrscheinlich bereits vor Erhalt des bezirksgerichtlichen Konkurskenntnisses zugegangen.

Weshalb dem Handelsregisteramt das Konkurs-
erkenntnis erst eine Woche nach der Zustellung
an die AG zugegangen war, ist nicht bekannt; mit

einem solchen Zeitvorsprung hätte die AG einer
Publikation des Konkurses jedenfalls zuvorkom-
men können.

Volkswirtschaftsdirektion

"Illegale Südstarts" ab Flughafen Zürich



Das in Dübendorf wohnhafte Ehepaar X schreibt dem Ombudsmann: "Seit Jahren, und nun seit Wochen vermehrt, beschweren wir uns wegen illegaler Südstarts. Fast täglich finden solche illegalen und beängstigenden Starts statt. Ich habe schon sehr oft solche Irrflieger gemeldet und auch fotografiert. (...) Ich werfe der Fachstelle Flughafen und Luftverkehr Untätigkeit vor. (...) [Diese] hat kein Interesse, die Bevölkerung vor illegalen Überflügen zu schützen. Ich möchte Sie auffordern, dagegen etwas zu unternehmen."

Eine frühere Beschwerde von X wegen Südanflügen behandelt der Ombudsmann wegen deren politischem Charakter und somit mangels Zuständigkeit nicht weiter.

Die Problematik der Südstarts beschreibt X gegenüber der Fachstelle Flughafen und Luftverkehr (nachstehend: Fachstelle) wie folgt: "Täglich fliegen Maschinen beim Start ab Piste 16 über die A1 bei Brüttsellen hinaus, obwohl laut Richtplan der Hardwald bei Wallisellen dafür vorgesehen ist. (...) [Die] untauglichen Jets [fliegen] zu lange geradeaus und drehen erst im Raum Dübendorf und Wangen-Brüttsellen nach links ab."

Die Fachstelle versichert X, ihr Möglichstes zu tun, weist aber wiederholt darauf hin, dass verschiedene Faktoren einen wesentlichen Einfluss auf die Start- und Steigleistungen eines Flugzeugs hätten.

Nach einer persönlichen Anhörung des Ehepaars X besucht der Ombudsmann die Fachstelle im Operations Center am Flughafen Kloten. Dort kann er sich durch die Verantwortlichen den Auf-

gaben- und Verantwortungsbereich der Fachstelle sowohl anhand ausführlicher Informationen und Dokumentationen als auch durch praktisches Vorführen der technischen Überwachungsinstrumente näher bringen lassen. Ausgangslage ist § 3 Abs. 1 des Zürcher Flughafengesetzes, wonach dem Staat die (der Fachstelle übertragene) Aufsicht über die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung des Flughafens Zürich obliegt. Übertretungen werden der Aufsichtsbehörde des Bundes (Bundesamt für Zivilluftfahrt; BAZL) gemeldet.

Alle Flugbewegungen werden minutiös durch Radar und GEMS (Global Environment Management System) erfasst und per Computer miteinander "verheiratet". Die Fachstelle arbeitet dabei sehr eng mit dem "Lärmmanagement und Anwohnerschutz" von Unique zusammen.

Die Fachstelle überprüft täglich sämtliche Flugbewegungen des Vortages exakt auf Einhaltung der im "AIP Switzerland" (Aeronautical Information Publication) publizierten Flugweg-Routen. Einfluss auf das Abflugverhalten eines Flugzeuges

in Klotten können haben: die schwierigen tektonischen Verhältnisse, Wärme (Lufttemperatur), (Rücken)Wind und Gewicht des Flugzeuges sowie das Pilotenverhalten. Der geltende Steiggradient (Abflugsteilheit) ist so gewählt, dass ihn alle Flugzeuge einhalten können. Mit 100% Schub wird aus Sicherheitsgründen nicht abgeflogen, damit das Flugzeug zum Beispiel bei Ausfall eines Triebwerkes auch noch mit drei funktionierenden Triebwerken wieder sicher auf den Flughafen zurückfindet. Der sogenannte "Gartenhag", das heisst die mit zunehmender Distanz vom Flughafen räumlich nach Süden und Norden sich weitenden Toleranzgrenzen beim Abflug, in deren Mitte die Fluglinie liegt, musste als Folge der Verschiebung von Luft-Warteräumen leicht nach Süden hin korrigiert werden. In 90% aller Fälle werden die Toleranzgrenzen laut Fachstelle eingehalten.

28

Diese erläutert exemplarisch das Beispiel eines krassen sogenannten "Offenders", der bereits kurz nach dem Start mit scharfer Linkskurve in Richtung Anflugroute geflogen ist. Die zuständige Stelle hatte hier in der Folge zuhanden des Büros für Flugunfalluntersuchungen (BFU) und des BAZL einen Rapport verfasst, was einen Untersuchungsbericht auslöst. Um solche Vorfälle inskünftig zu verhindern, entsendet Unique direkt Personal ins Cockpit von Flugzeugen, von denen angenommen werden muss, deren Piloten verfügen nicht über ausreichende Kenntnisse des Abflugregimes.

Das Vorgehen bei Flugrouten-Abweichungen gestaltet sich wie folgt: Die durch den Flugzeug-Transponder mittels Signalen ausgelöste Flugspur wird in jedem Fall registriert und kann auch live am Bildschirm mitverfolgt werden. Eventuelle Abweichungen lassen sich möglicherweise rasch anhand der beigezogenen Wetterdaten (zum Beispiel Gewitter ausweichen), dem Flugfunk, mit konkreten Anweisungen der Flugverkehrsleitung, mit Radarfehlern, eventuell mit Problemen im Cockpit erklären. Es stehen rund

zehn Gründe für eine sogenannte "plausible Erklärung" zur Verfügung. Lässt sich keine solche ermitteln, veranlasst die Fachstelle Unique, dass mit der fraglichen Fluggesellschaft Verbindung aufgenommen und eine schriftliche Stellungnahme innert zwanzig Tagen verlangt wird. Kann die Fluggesellschaft eine "plausible Erklärung" liefern, wird der Fall bei der kantonalen Fachstelle und bei Unique geschlossen. Fällt die Stellungnahme nicht schlüssig aus, wird die Anfrage zur erneuten Beantwortung retourniert. Bleibt dann eine Stellungnahme aus, wird eine zehntägige Nachfrist angesetzt. Verstreicht auch diese unbenutzt, ergeht durch die kantonale Fachstelle eine Meldung, das heisst eine Anzeige für die Eröffnung eines Verwaltungsstrafverfahrens, ans BAZL.

Als Problem erweist sich die sehr lange Behandlungsdauer solcher Anzeigen beim BAZL. Die Fachstelle kann dies zwar monieren, die Behandlung aber nicht beschleunigen. Der Ombudsmann entscheidet deshalb, beim Zürcher Regierungsrat vorstellig zu werden, damit in Bern politisch Druck für eine beförderliche Erledigung solcher Anzeigen erzeugt werden kann.

Der Ombudsmann hat in diesem Fall klar den Eindruck gewonnen, dass die Fachstelle Flughafen und Luftverkehr "a good job" macht. Sie ist jederzeit "up to date", verfolgt mit Nachdruck die Hintergründe aller Flugrouten-Abweichungen und ist mit ihrer breiten Erfahrung und im Kontakt mit Unique stets um Verbesserung der Sicherheit bemüht. Den gegenüber der Fachstelle erhobenen Vorwurf der Untätigkeit findet der Ombudsmann nicht bestätigt.

Und die Beschwerdeführenden? Sie können mit dem Abklärungsergebnis kaum zufrieden sein. Für sie ist und bleibt jede – auch künftige mögliche – Flugabweichung inakzeptabler Lärm.

Welchen Zivilisationslärm hat der Mensch hinzunehmen? Die Diskussion ist in vollem Gang...

"Eine hervorragend geeignete Sache für einen Einsatz des Ombudsmanns!"

FALL
13

Dies findet der Anwalt von X, der eine gemeindeeigene Parzelle, die an sein Hofgrundstück grenzt, pachten oder erwerben möchte. Der Gemeinderat hat X – trotz mehrfach bekundeten Interesses – nun schon zum wiederholten Male nicht berücksichtigt. Die Gemeindeparzelle war – im Hinblick auf den Bau einer wichtigen Verkehrsachse – durch Landumlegung ausgeschieden worden.

X hält zunächst Pferde, später auch Schafe. Mit seinem Betrieb liegt er ausserhalb des Siedlungsgebietes im unmittelbaren Nahbereich der erwähnten Verkehrsachse, deren Bau auch eine Teilenteignung seines Grundstücks bewirken wird.

Als er sein Interesse an der Parzelle erstmals bekundet, antwortet die Gemeinde, sie wolle das Land nicht verkaufen und es auch nicht dem derzeitigen Pächter entziehen. Als dieser fünf Jahre später die Pacht aufgibt, melden X und seine Tochter, die den Hof dereinst übernehmen will, erneut ihr existentielles Interesse an der Parzelle an. Jetzt verpachtet die Gemeinde aber das Land für die Dauer eines Jahres an einen kurz vor der Pensionierung stehenden Landwirt des Dorfes – zwecks Sicherung von Direktzahlungen. Anschliessend werde das Land zum Verkauf ausgeschrieben.

Auf die dannzumal erfolgende Ausschreibung meldet auch der Kanton sein Kaufinteresse an mit der Begründung: So stehe Ersatzland zur Verfügung, wenn wegen des Baus der Verkehrsachse ein Teil des Grundstücks von X enteignet werden müsse.

Sowohl X als auch dessen Tochter bekräftigen wiederum ihr Interesse an der Parzelle und offerieren den vom Landwirtschaftsamt gebotenen Höchstpreis.

Darauf macht der Gemeinderat einen "Rückzieher": Der Verkauf werde wegen des sehr grossen

Interesses des Kantons an Kompensationsland aufgeschoben. So habe man gegenüber dem Kanton "das Pfand in der Hand". Die Parzelle werde deshalb zur Pacht ausgeschrieben und "vorzugsweise" an einen Vollerwerbsbetrieb in der Gemeinde vergeben. Das Wort "vorzugsweise" fehlt aber im anschliessend publizierten Inserat ebenso wie eine Angebotsfrist, wodurch sich der Kreis valabler Offerenten auf Vollerwerbsbetriebe beschränkt. Dadurch droht X, der keinen Vollerwerbsbetrieb führt, für eine Pacht ein weiteres Mal ausser Betracht zu fallen.

X und sein Rechtsvertreter sehen im Vorgehen des Gemeinderates ein treuwidriges Verhalten, auch wenn sie sich bewusst sind, keinen Rechtsanspruch auf Zuteilung des Pachtlandes zu haben. Ohne dieses Pachtland und bei geplanter Teilenteignung des Hofes müsste X den Betrieb wohl aufgeben. Will das die Gemeinde?

Der Gemeinderat ist bereit, sich auf eine Vermittlung durch den Ombudsmann einzulassen. Im Gespräch zeigt sich der Gesamtgemeinderat an einer Lösung interessiert, und die Vorteile und Nachteile einer Verpachtung an X werden sorgfältig abgewogen. Es gelingt dem Ombudsmann insbesondere, emotionale und sachliche Argumente zu trennen. Schliesslich überwiegen die Argumente zu Gunsten von X, und der Gemeinderat beschliesst förmlich die Verpachtung der Parzelle an ihn.

Wirkung der Kapitaloption nur gegenüber der bisherigen BVG-Einrichtung

FALL

14

Für ein Alterswohnheim, das eine private Firma betrieben hat, ist künftig die Gemeinde zuständig. Mit der Überführung wechselt für das Personal auch die Einrichtung der beruflichen Vorsorge: Per Vertrag mit der Gemeinde wird neu die Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich (BVK) zuständig. – Die BVK lehnt es gegenüber dem angestellten Ehepaar Z ab, die bereits gegenüber der alten Vorsorgeeinrichtung ausgeübte Option auf Auszahlung des ganzen angesparten Kapitals gelten zu lassen.

"Bestimmungen des früheren Vorsorgevertrages haben keine Nachwirkung auf das neue Versicherungsverhältnis. (...) Ein weitergehender Anspruch kann aufgrund früherer, heute nicht mehr gültiger Abmachungen nicht geltend gemacht werden." Mit dieser Auskunft hatte die BVK, unter Hinweis auf ihre Statuten, einen die Hälfte des vorhandenen Sparguthabens übersteigenden Kapitalbezug abgelehnt.

Bei der BVK bestellt der Ombudsmann den neuen Versicherungsvertrag: Darin erklärt die BVK unter anderem die Übernahme von Vorsorgeverpflichtungen. Der Ombudsmann prüft zunächst, ob die längst ausgeübten Kapitaloptionen zu den durch die BVK übernommenen "Vorsorgeverpflichtungen" zu zählen sind.

Auf Anfrage vertritt das Bundesamt für Sozialversicherung in Bern (BSV) die Auffassung, dass der Rechtsanspruch auf Auszahlung des Sparguthabens erst bei Beendigung des Anstellungsverhältnisses entsteht und nicht bereits bei Ausübung der Kapitaloption. Das BSV weiter: "Dies bedeutet, dass im Fall einer Pensionierung jenes Reglement massgebend ist, welches im Pensionierungszeitpunkt gilt. Ohne entsprechende Ausnahmebestimmungen im Übernahmevertrag müssen sich die Versicherten daher die neuen Bestimmungen entgehen lassen."

Auch das Eidgenössische Versicherungsgericht hatte 1994 in einem mit vorliegendem Fall (neuer Anschlussvertrag) zwar nicht identischen, aber vergleichbaren Fall (Reglementsänderung) die Auffassung der Vorsorgeeinrichtung (BVK) geschützt, für die Auszahlung des Alterskapitals könne auf die Rechtslage im Zeitpunkt der Anspruchsentstehung abgestellt werden.

Bei seinen Abklärungen kommt der Ombudsmann zum Schluss, dass vorliegend keine "Vorsorgeverpflichtung" der BVK auf Auszahlung des gesamten Kapitals besteht, zumal sich aus dem Anschlussvertrag auch nichts Gegenteiliges zu Gunsten der Versicherten ergibt. Er rät dem Ehepaar Z – der guten Ordnung halber und aus Gründen der Sorgfaltspflicht – auch gegenüber der BVK nochmals die Kapitaloption auszuüben.

Welchen Sinn hat nun aber überhaupt eine frühzeitig – oft Jahre vor der Pensionierung – abgegebene Kapitaloption? Sie dient der sogenannten "Antiselektion", mit welcher der Verschlechterung der Risikostruktur zu Lasten der Vorsorgeeinrichtung entgegengewirkt werden soll, im Falle der Leistungswahl der Versicherten vor Fälligkeit der Altersleistung.

Der verlorene Führerausweis des Weltenbummlers

FALL

15

W, Schweizerbürger, ist seit einem Jahr in der Schweiz abgemeldet und als "Weltenbummler" unterwegs. In der Schweiz hat er weiterhin eine Kontaktadresse. In Barcelona wird ihm seine Briefftasche gestohlen, und damit auch sein Führerausweis. Sein Versuch, beim Strassenverkehrsamt des Kantons Zürich ein Duplikat zu erhalten, scheitert – zumindest vorerst.

Er habe – so teilt W dem Ombudsmann per Mail mit – alle entwendeten Ausweise erneuern können, nur beim Erstellen eines Duplikates des Führerausweises "klemme" es. Zwar habe er ab der sehr guten und bequemen Website des Zürcher Strassenverkehrsamtes das nötige Formular heruntergeladen und ausgedruckt und zusammen mit Foto und Diebstahlbescheinigung in die Schweiz nach Zürich geschickt. Das Strassenverkehrsamt habe ihn dann aber wissen lassen, dass man ihm – mangels Anmeldung in der Schweiz – keinen neuen Führerausweis ausstellen könne. Immerhin habe er eine auf sechs Monate befristete Bestätigung erhalten, mit der er einstweilen auch ohne Führerausweis fahren dürfe.

So müsste er, um einen neuen Führerausweis zu erhalten, extra in die Schweiz reisen, sich deswegen anmelden, "um gleich wieder abzureisen". Dies sollte sich vernünftigerweise auch per Post machen lassen.

Wie W stört sich auch der Ombudsmann daran, dass ein "Weltenbummler", der sich in der Schweiz abmeldet, zwar nicht den Führerausweis abgeben muss, aber später, mangels Wohnsitz, keinen neuen (mehr) erhält. Dies schreibt er dem Chef des Strassenverkehrsamtes, verbunden mit der Bitte um Mitteilung, ob eine Lösung gefunden werden könnte.

Unter Hinweis auf Art. 24c der Verkehrszulassungsverordnung (eine Vollzugsverordnung des

Schweizerischen Strassenverkehrsgesetzes) teilt das Strassenverkehrsamt mit, dass für die Erteilung von Führerausweisen national und international das Wohnsitzprinzip gelte, weshalb bei Verlust des schweizerischen Führerausweises nach Aufgabe des schweizerischen Wohnsitzes grundsätzlich nur die Ausstellung einer Bestätigung der in der Schweiz registrierten Fahrberechtigungen vorgesehen sei. Diese Regelung führe in praktisch allen Fällen zu einer für alle Seiten befriedigenden Lösung.

Das Strassenverkehrsamt ist aber bereit, die vorliegende Situation als Ausnahmefall zu behandeln: "Da er [W] sich als ‚Weltenbummler‘ jeweils nie langfristig im gleichen Staat aufhält, wird ihm kaum je ein jeweiliger Staat einen Führerausweis erteilen. Deshalb sind wir bereit, ihm als Ersatz für den gestohlenen schweizerischen Führerausweis einen neuen auszustellen." Für ein möglichst rationelles Vorgehen soll sich W per Telefon oder Mail mit dem Strassenverkehrsamt in Verbindung setzen.

Das Strassenverkehrsamt hat nicht "gebummelt". Bravo!

OMBUDSMANN DES KANTONS ZÜRICH

MÜHLEBACHSTRASSE 8

8090 ZÜRICH

TELEFON 044 269 40 70

FAX 044 269 40 79

www.ombudsmann.zh.ch

E-MAIL: ombudsmann@ombudsmann.zh.ch

